



# 文化大发展大繁荣背景下的体育服务体制改革

李建国

**摘要:** 从文化体制实践改革的视角, 分析了我国体育服务体制的现状及其存在的问题: 市场服务未得到有效政策支持、公共服务基础薄弱、社会服务缺乏规范等现象。并从体育公共服务、体育市场服务、体育社会服务等方面探究体育服务体制改革的基本路径和措施, 同时提出体育服务体制改革中应处理好的几个关系: 政府与服务组织及服务对象的关系、体育公共服务与市场服务的关系、体育公共服务与社会服务的关系及体育服务质量控制与提升的关系等。

**关键词:** 文化发展; 体育; 服务; 公共服务; 社会服务; 改革

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-1207(2012)01-0001-04

Reform of the Sports Service System under the Background of Thriving Cultural Development

LI Jian-guo

(Shanghai Institute of P.E., Shanghai 200438, China)

**Abstract:** From the angle of cultural system reform, the paper analyzes the status quo of China's sports service system and the existing problems, such as insufficient policy support to the market service, weak public service basis, non-standardization of social service, etc. It tries to find out the basic ways and measures for the reform of sports service system from the aspects of sports public service, sports market service, sports social service and so on. It stresses some relations that should be handled properly in the reform of sports service system, i.e., the relation between government and service organization and service object, the relation between sports public service and market service, the relation between sports public service and social service and the relation between the quality control and quality promotion of sports service.

**Key words:** cultural development; sports; service; public service; social service; reform

体育文化专题

1

中国共产党第十七届六中全会作出的“关于深化文化体制改革, 推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定”, 提出了“增强国家文化软实力, 弘扬中华文化, 努力建设社会主义文化强国”的号召。作为大文化范畴的体育, 应责无旁贷地响应党中央的号召, 立即谋划体育的大发展大繁荣。为了加大推动力, 体育服务体制的改革势在必行。从文化体制实践改革看, 把文化区分为文化事业和文化产业, 一手抓公益性文化事业, 一手抓经营性文化产业, 厘清了发展思路, 明确了政府与市场的职责, 为文化大发展大繁荣奠定了良好的基础, 促进了文化的活性。文化体制改革实践为研究体育服务体制的改革提供了重要的参考依据, 有必要认真分析体育服务的现状, 提出改革路径和措施, 推动体育的大发展大繁荣。

## 1 体育服务体制的现状与问题

### 1.1 体育服务体制的现状

从国际上(发达国家)多见的体育服务体制应该是包括市场服务、公共服务和社会服务的综合型体育服务体制(见图1)。通常情况下, 社会体育需求首先是交给市场服务, 只有市场因利润过低等原因不愿介入(市场失灵)时, 才由政府接手, 采用公共服务的形式去满足人们的体育需求。在政府因财政等原因不能完全满足人们的体育需求时, 一些公

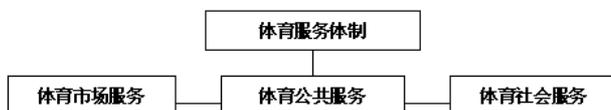


图1 综合型体育服务体制

Figure 1 Comprehensive Sports Service System

益性社会组织自发地参与如帮助弱势群体开展体育活动等的体育服务, 从而构成一条完整的体育服务链, 开展多元化的体育服务。

我国体育服务体制的现状是体育市场服务没有得到有效的政策支持, 体育公共服务基础薄弱, 体育社会服务缺乏规范。在体育服务链没有衔接、多元化的体育服务局面没有形成的情况下, 很难谈体育的大发展大繁荣。

### 1.2 体育服务体制的问题

在社会主义发展道路问题上, 党中央早已确定了坚持发展社会主义市场经济的原则, 体育市场服务按理应该得到长足的进步。但无论从产业规模还是从产值看都与高速增长的中国经济发展不相匹配。究其原因与国民的消费水平和产业政策有很大的关系。我国进入小康社会时间不长, 人们的消费意识和水平都处于比较低迷的状态, 需要通过政策引导来改变这种情况。目前, 政府还没有把体育服务业的发展看成是民生工程, 对发展体育服务业的优惠政策比较少, 扶

收稿日期: 2011-12-27

基金项目: 2012年度上海市体育局决策咨询课题

作者简介: 李建国, 男, 教授。主要研究方向: 体育社会学。

作者单位: 上海体育学院 体育理论教研室, 上海 200438



持新兴体育产业的措施不够多,使得体育服务业的发展壮大比较艰难。

公共服务体系建设是当前各级政府的核心工作,在体育公共服务体系建设方面热衷于体育设施建设和体育活动开展,对体制问题研究不足,存在一些误区。如将体育公共服务推向市场,采用“自负盈亏”模式(逼公共体育服务进行市场运作,与体育市场抢“生意”)、“企业承包”模式(变体育公共服务为商业服务,挤压体育公共服务空间)、“租赁”模式(将体育公共服务简单化,靠“二房东”混日子)等变公共服务为市场服务,结果是体育公共服务体系没有建起来,体育市场发展也受到一定的冲击。

自北京奥运会以来,体育社会服务受到了广泛的注意和重视,但在实际运作过程中存在不少问题。比如,本来体育社会服务是作为体育公共服务的补充而展开的,一些政府机构误把它作为廉价的体育服务手段,大量应用于体育公共服务活动。如采用“社会自治”模式(将体育公共服务推向社会,让志愿者承担繁重的体育服务任务,使其不堪重负。)、 “志愿服务”模式(将一些常规服务交给志愿者,变公共服务为志愿服务)、“义工”模式(由“义工”提供常规的体育服务)等推卸责任,一定程度地影响了志愿者的体育社会服务积极性。

## 2 体育服务体制改革的路径与措施

### 2.1 体育服务体制改革的基本思路

体育的大发展大繁荣必须采用综合型体育服务体制的发展模式,既要抓体育公共服务体系建设,也要抓体育市场服务和体育社会服务,而且,三只手都要硬。在3个方面都比较薄弱的情况下,应以体育公共服务体系建设为核心,加大投入,尽快完成体育公共服务框架体系建设。要制定促进体育服务业发展的优惠政策,扶持体育服务业的发展壮大。要倡导体育社会服务的理念和规范,积极引导人们参与体育志愿服务和体育社会管理,形成全社会关心、支持体育社会服务的良好局面。

当前,体育服务体制改革首先要做的就是厘清体育公共服务与体育市场服务和体育社会服务三者之间的关系,并且,明确各自的主体和服务界限,做到既不越位,也不缺位。其次,要建立体育服务的逻辑链接,充分发挥市场与社会需求的对接作用,利用政策和优惠措施,引导市场开展多元化的体育服务。政府的主要职责就是尽可能地推动市场满足日益增长的社会体育需求,只有在市场失灵的情况下,才考虑由公共服务体系去承接体育服务。同理,在进行体育公共服务体系建设时,尽可能扩大体育服务的覆盖面,满足人民的基本体育需求,只有在政府失灵的情况下,才考虑由社会服务体系去承接体育服务。

### 2.2 体育公共服务体制改革的基本路径与措施

体育公共服务体系建设的重点应该放在体制与机制建设上,要研究适合新时期发展要求的体育公共服务体系,重点解决体制与机制上的矛盾,努力完善体育公共服务体系。体育公共服务体制建设路径与措施包括:(1)社会化体制建设路径:①大力发展非营利社会体育服务组织,如发展社会体

育指导员组织;发展社区体育俱乐部等。②增加中间层,在政府与百姓之间形成新的社会服务组织结构。③实施委托服务模式,采用政府购买模式,委托非营利专业服务组织开展体育公共服务。(2)多元化组织建设路径:①建立专门化社会体育服务组织,按服务内容构建服务组织体系,逐步形成专业化组织。②形成网络化组织结构,提升组织活性。如形成独立服务系统,开展独立服务;建立内外联系,形成互惠网络;实行共建、共享的互补模式等。③设置协调平台,实施分工合作制度。如设置综合协作中心,协调合作、协作关系;调节资源配置,充分利用资源;明确分工及合作方式,用绩效评估强化制度等。(3)专业化服务建设路径:①倚靠社会体育指导员组织开展服务。如重视社会体育指导员组织建设;加强社会体育指导员业务进修;强化社会体育指导员的指导作用等。②制定服务标准,实施标准化服务。如建立体育服务的岗位责任制度;细化、量化体育服务的要求;制定并实施体育服务评价标准等。③招募有专业技能及有爱心者参与服务。如建立社区体育人才(库)档案;研究动员方式,吸引专业人士参与体育服务;实施灵活的体育服务制度(如弹性服务时间等)。

体育公共服务体系的机制建设路径与措施包括:(1)社会响应机制建设路径:①扁平化运作机制。将组织进行层级化,使各层的职责具有相对独立性,能独立地开展体育服务。②双向型沟通渠道。建立自下而上的体育信息通道及信息处理机制,使体育公共服务体系具有自上而下和自下而上的双向型沟通渠道。③基层事务处理窗口。建立常设的社区体育服务窗口,帮助居民处理日常健身事务。(2)服务创新机制建设路径:①实行目标管理模式。尽量减少运作程序约束,使服务人员有发挥能力的空间。改革评价方式,采用综合评价模式。②制定鼓励创新政策。制定扶持创新政策,嘉奖创新成果,宽容创新失败。③推行调研活动。使工作调研成为常规活动,并根据调研成果及时调整服务内容和形式。(3)行动激励机制建设路径:①政策引导机制。采用达标制和奖励制等,鼓励服务人员追求最佳服务。②过程激励机制。要求服务人员及时反馈问题和及时处理问题,把问题消灭在萌芽状态。③损失补贴机制。采用损失申报制度,减少服务人员的后顾之忧。对超时超额服务人员,进行补贴核定,完善激励措施。

### 2.3 体育市场服务体制改革的基本路径与措施

体育市场服务体制改革应改变过去单纯发展体育用品制造业的发展模式,采取以扩大服务带动体育市场的发展路径,制定优惠政策,推动体育服务业的发展。在体育市场不够发达的情况下,参照发达国家曾经采用市场机制来推动体育市场的壮大。

#### 2.3.1 将民间资本、技术、运营引入公共体育设施服务

20世纪80年代中后期,英国等发达国家开始采用市场机制来改善公共体育设施运营,一种简称为PFI(Private Finance Initiative)的运营模式受到政府的重视,即在可能的范围里,利用市场机制与民间组织签定有关资本、技术、运营方面的合作契约,来改善公共体育设施运营。日本政府于1999年颁布了《关于利用民间资金等促进公共设施服务的法



律》，使PFI模式得到推广。值得注意的是PFI模式是鼓励民间资本和组织投资建设体育设施并进行运营管理，而不是目前我国普遍实施的将公共体育设施交由商业组织经营，改变服务性质的方式。

PFI模式有多种形式，主要有BTO（Build Transfer Operate）即由民间资本投资建设体育设施，完成后将所有权移交给公共服务部门，并由民间组织进行运营管理的模式和RO（Rehabilitate Operate）即由民间资本投资改造公共体育设施，并由民间组织进行运营管理的模式（见表1）。

表1 PFI模式及流程  
Table 1 PFI Model and Process

PFI模式及流程	
BTO模式	Build → Transfer → Operate 民间组织投资建设体育设施，完成后将所有权移交给公共服务部门，并由民间组织进行运营管理。
BOT模式	Build → Operate → Transfer 民间组织投资建设体育设施，完成后由民间组织进行运营管理，合同期满后将所有权移交给公共服务部门。
BOO模式	Build → Own → Operate 民间组织投资建设体育设施，完成后由民间组织进行运营管理，合同期满后，民间组织可选择继续运营或终止运营以及撤除设施。
RO模式	Rehabilitate → Operate 民间资本投资改造公共体育设施，并由民间组织进行运营管理。不存在所有权转移问题。

PFI模式是在获得政府特许的情况下进行的，民间组织在合同期可以通过经营及政府补助获得经济回报，合同期满后设施移交政府部门，成为公共设施。由于在建设、运营等方面无需政府承担，并可增加体育公共服务资源和提升体育服务水平，受到广泛的肯定。

### 2.3.2 社会服务补偿制度

欧美等发达国家在商业服务与公共服务的分隔上有严格的制度保障，但其他社会（含商业）组织只要从事符合政府规定的社会服务活动，就能获得相应的财政补贴。比如，商业健身俱乐部为老年人或儿童少年提供免费或低收费服务后，可向政府提出补偿申请。政府部门会对其服务时间、人次及服务质量等指标进行考核，最终作出是否给予补偿及补偿额度的决定。

### 2.3.3 政策推动体育产业发展

欧美等发达国家在八九十年代先后把体育健身纳入预防医学领域，给予重点关注和投入。因此，体育健身服务业也得到了政府的大力支持和税收优惠，政府在扶持新兴体育健身产业政策方面的力度很大，在通过激励机制推动体育健身计划的实施等方面也不遗余力。如美国的《健康公民2000计划》的总目标为：延长国民健康年龄；消除各民族间的健康差异；让所有美国人得到预防服务的机会。319个四级目标大多数为实施项目，由政府购买服务，所有社会（含商业）组织都可以竞标争取项目。《健康公民2000计划》的实施也带动了美国体育产业的发展。

## 2.4 体育社会服务体制改革的基本路径与措施

党中央“关于深化文化体制改革的决定”强调在推动

社会主义文化大发展大繁荣过程中要加强社会主义核心价值观体系建设，提出深化群众性精神文明创建活动，广泛开展志愿服务等改革路径与措施。胡锦涛总书记在2011年省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上发表重要讲话强调紧紧围绕全面建设小康社会的总目标，牢牢把握最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素的总要求，以解决影响社会和谐稳定突出问题为突破口，提高社会管理科学化水平，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，加强社会管理法律、体制、能力建设，维护人民群众权益，促进社会公平正义，保持社会良好秩序，建设中国特色社会主义社会管理体系，确保社会既充满活力又和谐稳定。因此，要顺应社会发展新趋势，为构建和谐做出更大贡献。体育要主动纳入社会服务的大系统，参与社会建设和社会管理。构建体育社会服务体系要在社区体育服务的基础上，大力发展体育志愿者服务和体育社会救助等社会服务活动，营造良好的体育活动环境和体育大家庭氛围。

社区体育服务既是体育公共服务体系的组成部分，又是体育社会服务的重点。说它是体育公共服务体系的组成部分，主要指社区公共体育设施建设和社区行政组织开展的体育服务。说它是体育社会服务体系的重点，是因为社区体育活动的多样性使得社区行政组织不可能包揽一切，大量的居民日常健身活动还要通过社会体育组织服务等形式来实现。因此，在把社区体育服务作为体育公共服务体系建设重点的同时，要把社区层面的社会体育组织健全起来。尤其是健身团队的建设问题，要引起政府高度重视，加大扶持力度，建立更多的健身团队，来组织居民开展日常健身活动。要采用派遣的方式，请社会体育指导员组建新的健身团队，丰富社区体育活动。要对健身团队骨干进行培训，提高他们的组织、指导能力，带动社区居民进行健身活动。

体育志愿者服务是指社会团体或个人不以赢利为目的而乐于助人的社会体育服务。我国通过北京奥运会、广州亚运会等大型体育赛事活动，积累了相当丰富的体育志愿服务经验，但在开展日常的、基层的、群众性的社会体育活动方面，体育志愿者服务活动还是不够普及，体育志愿服务的经常性体制机制还不够完善。要把体育志愿者服务常态化，体育志愿者服务组织建设是必不可少的。例如，上海市社会体育指导员协会为办好世博会成立的上海世博会社会体育指导员志愿者服务团，在后世博期间应继续保留，开展体育志愿者服务。要建立常设体育志愿者服务机构，通过宣传引导，吸引更多有特长、有爱心的体育志愿者从事体育社会服务。

体育社会救助作为体育市场和体育公共服务的补充，主要是针对弱势群体或市场不愿做而政府又做不了的体育公益活动展开的社会救助行为。比如，由社会慈善团体向困难家庭发放公共体育设施健身活动年卡、免费或减免部分费用，帮助伤残人士进行体育康复治疗，以及资助贫困人群、单位开展群众性体育活动等。开展体育社会救助的关键是成立体育社会救助机构，壮大参与体育社会救助的人群队伍。当前，首先要把体育基金会做大做强，发挥其体育社会救助作用。其次，应把体育健身作为社会救助内容之一，帮助弱势群体通过体育活动改善健康和生活状况，促进社会和谐。



### 3 体育服务体制改革应处理好的几个问题

#### 3.1 处理好政府与服务组织及服务对象的关系

体育服务的主体由3个方面构成,即由作为责任主体的政府部门和作为服务主体的服务组织,以及作为活动主体的服务对象3个方面构成。其中,政府部门与服务组织的关系为契约关系,即政府部门通过招标采购体育服务,体育服务组织通过竞标获得服务标的,双方通过服务契约产生关系,并因履行契约进行合作,双方处于平等地位,完全按契约进行活动。政府不可通过权力单方面改变契约,并且要帮助体育服务组织履行契约,培育体育服务组织的服务能力,提高其服务水平。服务组织与服务对象是服务关系,检验服务组织的服务质量是否良好应由作为活动主体的服务对象来回答,即契约是与政府签的,履行契约的评价却应由服务对象来实施,这样可以确保服务质量不走样。而服务对象与政府的关系是一种外部评价关系,即通过服务对象对体育服务满意程度的反映,决定政府部门对体育服务组织的评价及是否继续与其签约。如此,形成政府和服务对象共同监督体育服务组织,体育服务组织的服务质量由服务对象说了算,并且成为群众对政府的评价指标,最大程度地保护群众的体育健身权益。

#### 3.2 处理好体育公共服务与市场服务的关系

体育公共服务是在市场失灵情况下展开的体育服务,要改变目前体育公共服务与体育市场不分的混乱局面,对体育公共服务与体育市场服务进行切割,解决“自负盈亏”、“企业承包”、“租赁”等公共服务市场化问题。采用全额拨款或基本预算制方式,解决公共体育设施的“公益性”问题,让公共体育设施真正姓“公”。而对市场服务采用PFI模式,鼓励民间组织开展体育公共服务,以及通过优惠政策,推动体育健身市场的快速发展。

#### 3.3 处理好体育公共服务与社会服务的关系

体育社会服务是在政府失灵情况下开展的体育服务,要改变目前体育公共服务与体育社会服务不分的混乱局面,对体育公共服务与体育社会服务进行切割,解决“社会自治”、“志愿服务”、“义工”等公共服务社会化问题,使体育社会服务不被滥用。由政府建立公共体育服务体系,提供基本体育服务。体育社会服务作为体育公共服务的补充,应该得到政府的保障和社会的尊重。政府应帮助体育社会服务组织建立经常性服务机制,动员更多人参与体育社会服务,推动体育社会服务的优质发展。

#### 3.4 处理好体育服务质量控制与提升的关系

体育服务体制改革的根本目的是要提高服务质量,而提高服务质量的关键在于提高体育服务的科技含量和实施科学管理。提高体育服务的科技含量包括高科技成果的应用、

设施器材改良和服务手段的科学化等。实施科学管理包括建立岗位责任制度、开展体育服务研究和建立管理质量标准体系等。由于我国体育服务整体处于低水平状态,体育服务质量的控制与提升不是一朝一夕就能完成的,要制定中长期发展规划,合理部署体育服务发展事宜。要投入人力、物力、财力,建立培养体系,加快人才队伍建设,发展专业化的社会体育服务组织,全面提升体育服务质量。

### 4 结语

党中央“关于深化文化体制改革,推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定”为体育服务体制改革指明了方向。我国体育服务体制存在体育市场服务没有得到有效的政策支持、体育公共服务基础薄弱、体育社会服务缺乏规范等现象。体育服务体制改革必须采用综合型体育服务体制的发展模式,既要抓体育公共服务体系建设,也要抓体育市场服务和体育社会服务,而且,三只手都要硬。体制改革首先要做的是厘清体育公共服务与体育市场服务和体育社会服务三者之间的关系,明确各自的主体和服务界限,做到既不越位,也不缺位。体育公共服务体制改革的基本路径包括:社会化体制建设、多元化组织建设、专业化服务建设路径等。体育公共服务体系的机制建设路径包括:社会响应机制建设、服务创新机制建设、行动激励机制建设路径等。体育市场服务体制改革路径包括:将民间资本、技术、运营引入公共体育设施服务、建立社会服务补偿制度、政策推动体育产业发展等。体育社会服务体制改革的路径包括:大力开展社区体育服务、大力发展体育志愿服务及大力开展体育社会救助等社会服务活动。体育服务体制改革应处理好政府与服务组织及服务对象的关系、体育公共服务与市场服务的关系、体育公共服务与社会服务的关系及体育服务质量控制与提升的关系。

#### 参考文献:

- [1] 课题组. 构建完善的体育公共服务体系[J]. 体育科研, 2008(2)
- [2] 课题组. 体育公共服务国际比较及启示[J]. 体育科研, 2008(2)
- [3] 李建国. 从政策变化看改革开放30年我国社会体育发展[J]. 上海体育学院学报, 2008(4)
- [4] 金南顺. 城市公共服务的三大基本问题[J]. 城市问题, 2005(6)
- [5] 课题组. 加快我国社会管理和公共服务改革的研究报告[J]. 中国行政管理, 2005(2)
- [6] 李建国. 《全民健身条例》背景下的城市体育服务变革[J]. 体育科研, 2010(4)
- [7] 李建国. “十二五”规划期的上海体育与服务型城市建设[J]. 体育科研, 2011(2)

(责任编辑: 陈建萍)